

基于事业单位视角对部门预算的几点思考

<http://www.criifs.org.cn> 2009年3月2日 游晓梅

作为部门预算的基层组织，事业单位的部门预算管理工作还有待完善。本文对事业单位部门预算存在的问题做了分析，并从宏观环境和单位自身两个方面提出了改进意见。

部门预算是部门依据国家有关政策规定及其行使职能的需要，由基层预算单位编制，逐级上报、审核、汇总，经财政部门审核后按程序依法批准的部门综合收支计划。近年来，部门预算改革在不断地推进、发展，作为部门预算的基层组织——事业单位，与部门预算管理的要求还存在距离。

一、事业单位部门预算中存在的问题

（一）预算编制环节

1. 对部门预算重视程度不够，简单地为获取预算结果而编制预算。很多单位负责人对于部门预算的认识还仅仅停留在“向财政要钱”阶段，使得预算编制部门难以调动各个职能部门积极参与，更没有条件对预算项目进行必要的调研、论证。这样的预算往往与实际有很大差异，使预算管理失去了应有的作用。

2. 基层预算单位编报时间不充分。由于部门预算编制周期的原因，留给事业单位的编制预算时间比较短，尤其是年底细化编报预算“二上”时，留给基层预算单位的编报时间往往只有十几天，难以保证编报质量。

3. 项目预算的编制简单粗糙和不细致。一些事业单位为了争取更多的财政资金，在项目预算的编制过程中存在“编天书、夸大项目规模”等问题。对于项目依据、项目实施内容、具体开支标准、项目实施期限以及最终的实施效果缺乏认真细致的论证，致使在预算执行过程中缺乏相应的监控依据，一些项目经费成了预算单位调控预算经费的蓄水池，普遍存在挤占项目预算补充经费预算的情况。

4. 结余资金问题。事业单位编制部门预算时，一般没有统筹考虑历年累计结余和当年可形成的新增结余，结果造成了部门实际超预算支出以及预算与决算相脱节的问题。

（二）预算执行环节

1. 事业单位超预算支出情况比较普遍。编报预算时，财政部门要求单位先考虑自己组织的收入，不够的部分再申请财政拨款补助。这样一来，大多数事业单位为了争取更多的财政资金，支出

预算总想报的大一点，而单位自行组织的收入，在预计的时候就存在瞒报、漏报、少报的问题。

2. 预算调整工作程序不规范。

《预算法》要求，如果因为客观原因确实需要调整预算，应按照法定程序提出申请，提交人代会审议通过，否则不得变更预算。但现实情况是，部门预算年年都有调整，而这些调整大都没有依法进行，擅自调整预算的情况时有发生，最终结果就是法不责众。

3. 预算执行进度慢，岁末突击花钱现象普遍。根据2007年的统计数据，截至当年10月底，大部分部门预算执行进度仅为总预算的六成，其中项目预算执行进度仅为四成，不到总进度的一半，执行进度缓慢。财政部门警告说，如果年底前不能完成预算进度，在编制下一年度预算支出时，就要压缩资金规模。虽然财政部门一再强调，要避免出现违规开支和不讲效益的突击花钱，但是如何在短期内花掉这一大笔钱，又能严格按照规范的支付程序支付资金，确实是对我国现有财政预算体系的一次考验。

（三）预算监督环节

从实际情况看，预算支出的合理合法性，近年来得到了持续的改善，但是目前无论是基本支出还是项目支出预算，监督的着力点都是在投入方面，而不是在产出方面，对于财政投入资金取得的效果如何，还没有建立起一套行之有效的绩效评价体系。

二、改进事业单位部门预算的建议

（一）对宏观环境的改进意见

1. 修订《预算法》

现行的《预算法》制定于1994年，在过去的十多年时间里，中国的财政收入已经增长了约10倍。由于中国没有建立透明的预算公示制度，对预算执行和修改的监督力度也较为微弱。就现行的《预算法》分析，有关法律责任的规定仅有3条，且都仅限于追究行政责任。《预算法》修改及关于部门预算编制的新依据将成为下一步改革的方向。

2. 改变预算编制周期

有观点认为，预算执行慢跟中国预算编制的周期有关系，由于预算经过人大批准要等到“两会”之后，正式批复到基层预算单位已经是3月份。很多事业单位认为，一季度得不到预算资金，没有预算可以执行，从而影响了全年的预算执行进度。项目预算的这个问题更加突出，很多项目正式下达指标时已经到了年中，要想当年完成项目预算计划有很大困难。

针对这个问题，财政部曾在人大常委会上提出，建议授权财政部门按上年支出数的四分之一左右预拨1—3月项目支出资金。但是这并没有解决根本问题。从国际来看，国家的财政年度不一定采取历年制。比如美国的财政年度是从当年10月1日至次年9月30日，英国和日本的财政年度都是4月1日至下一年的3月31日。我国是否也可以结合实际情况，对财政年度作出一些调整，以适应现实情况的需要。

3. 推进国库集中收付制度和政府采购制度改革

国库集中支付制度解决了财政资金层层拨付、资金分散沉淀等问题，减少了财政资金使用的随意性，提高了资金使用的安全性，财政资金运行的透明度大为提高。政府采购制度是通过公开招标、竞标等方式实行政府集中统一采购，有利于节约财政资金、提高财政资金的使用效益。

4. 建立预算绩效评价体系

财政支出绩效评价制度是通过跟踪问效对预算执行结果进行绩效评价，使执行效果与预算编制有机结合，切实提高财政资金使用效益。现在我国的预算绩效评价监督工作远远落后于发达国家，应抓紧制定统一规范的绩效评价管理办法，明确绩效评价的范围、对象和内容，建立绩效评价指标体系和绩效预算基础资料数据库，逐步建立预算绩效评价体系。

（二）对事业单位自身的改进意见

1. 提高认识，加强学习

首先，要认识到实行预算管理是社会各层面对财政资金监督的必然要求，要给足够的重视；其次，预算管理的战略性和系统性要求各职能部门共同参与；第三，预算管理要求相关人员能够通过不断学习，努力提高自身专业素质，并加强职业道德教育，在执行和考核预算时维护制度的严肃性。

2. 建章立制，制定出真正可行的预算管理制度

事业单位要吃透国家、省和部门的各项法律法规制度，结合本单位实际，制定出真正可行的预算管理制度。其中包括：建立预算编制制度，提高预算编制质量，从源头上保证预算执行的可行性；建立预算执行制度，保证预算执行的严肃性、合法性；建立考核、激励制度，提高相关人员执行预算工作的积极性。

3. 加强对预算执行过程的监督

加强预算执行监督，一方面要制定必要的内部控制制度，让单位的监察、内审、业务主办部门等参与到资金使用监督活动中来，对资金使用的各个环节进行全方位、多角度的监督；另一方面，对资金使用效益，尤其是项目资金使用效益，要有绩效考核评价的监督。

文章来源：中国总会计师 （责任编辑： x1）

